

新时代我国民族事务治理现代化建设研究

王延中 张少春

(中国社会科学院 民族学与人类学研究所 北京 100081)

摘 要: 民族事务治理是国家治理的重要组成部分。中国共产党高度重视民族问题和民族事务治理,走出了一条中国特色解决民族问题的正确道路。党的十八大以来,确立了以铸牢中华民族共同体意识为主线、加强和改进新时代党的民族工作的基本思想,为提升民族事务治理体系和治理能力现代化水平提供了根本遵循。党的二十大报告围绕民族事务治理现代化的内涵、发展、目标、任务、重大关系、基础工作、考核指标等问题,全面回顾了中国民族事务治理现代化的发展历程,指出了坚持和完善民族区域自治制度、制定实施差别化区域支持政策、构建大统战工作格局及共建共治共享民族事务治理体系三大基本目标和主要任务,提出了今后工作的思路与建议。

关键词: 民族事务; 铸牢中华民族共同体意识; 治理体系; 治理能力; 现代化

中图分类号: D60 文献标识码: A 文章编号: 1001-5957(2023)01-0001-18

DOI:10.16207/j.cnki.1001-5957.2023.01.006

习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告中,提出新时代新征程中国共产党的中心任务就是“团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。中国式现代化的目标之一,是到二〇三五年“基本实现国家治理体系和治理能力现代化,全过程人民民主制度更加健全,基本建成法治国家、法治政府、法治社会”。推进中国式现代化,就要巩固和发展最广泛的爱国统一战线,“完善大统战工作格局,坚持大团结大联合,动员全体中华儿女围绕实现中华民族伟大复兴中国梦一起来想、一起来干”。推进中国式现代化,在民族事务治理方面要“以铸牢中华民族共同体意识为主线,坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路,坚持和完善民族区域自治制度,加强和改进党的民族工作,全面推进民族团结进步事业”^①。以铸牢中华民族共同体意识为主线,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,为提升民族事务治理体系治理能力现代化水平,推进新时代党的民族工作高质量发展指明了方向。

一、民族事务治理现代化的科学内涵

习近平总书记 2013 年在党的十八届三中全会第二次全体会议上的讲话中,全面界定了“国家治理体系”和“国家治理能力”的基本内涵。“国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规的安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度;国家治理能力则是运用国

收稿日期: 2022-11-20

基金项目: 中国社会科学院重大科研规划项目(2019ZDGH014)

作者简介: 王延中,中国社会科学院大学社会学院教授,民族学与人类学研究所所长,研究员;张少春,中国社会科学院大学副教授,民族学与人类学研究所副研究员。

① 习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,2022 年 10 月 16 日,见中国共产党新闻网 <http://cpc.people.com.cn/n1/2022/1026/c64094-32551700.html>。

家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。国家治理体系和治理能力是一个有机整体,相辅相成,有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。”^①

围绕国家治理体系和治理能力这一时代命题,学术界已开展了广泛的研究。有学者指出,国家的公共制度分为基础制度、基本制度和具体制度:基础制度就像盖大楼打地基一样,追求耐久性;基本制度类似大楼的框架结构,强调稳定性;具体制度犹如房间的功能性装修,追求适应性和有效性,根据需求变化,可以随时调整和改变。这三种制度在时效性上有所不同:基础制度追求永久不变,基本制度最好长久不变,具体制度要求适时改变。^②因此需要从一般属性、国别属性和任务属性来理解现代国家治理体系所具有的通约性和差别性。^③有学者指出,国家治理是国家政权的所有者、管理者和利益相关者等多元行动者在一个国家的范围内,对社会公共事务的合作管理,它的目的是增进公共利益,维护公共秩序。国家治理的核心由执政党、协商参与机关、民意代表机关、政府行政系统、公务员系统、司法机关、地方和基层组织、公民及其组织、市场和企业、学者记者律师等现代化职业精英群体和国际行动者,以及约束这些行动者的规则等11项制度支柱组成。^④国家的治理体系是一个制度系统,包括政治、经济、社会、文化、生态等各个领域,包括规范行政行为、市场行为和社会行为的一系列制度和程序。国家治理体系和治理能力是一个有机整体,推进国家治理体系的现代化与增强国家的治理能力,是同一政治过程中相辅相成的两个方面。有了良好的国家治理体系,才能提高国家的治理能力;只有提高国家治理能力,才能充分发挥国家治理体系的效能。^⑤国家治理体系和治理能力的现代化,就是使国家治理体系制度化、科学化、规范化、程序化,使国家治理者善于运用法治思维和法律制度治理国家,从而把中国特色社会主义各方面的制度优势转化为治理国家的效能。^⑥推动国家治理体系现代化,必须立足中国特殊的制度情境,从政府运行规律和原则的角度,而非从权宜之计的角度深入剖析当前中国政府所面临的问题与难题,从而对政府内部的结构关系、资源配置、运行机制和管理方式作出进一步调整,建立一个与变化着的时代相适应的理性政府体系,提升整个国家治理体系的行政能力。^⑦

2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出,我国国家制度和国家治理体系具有多方面的显著优势,其一即“坚持各民族一律平等,铸牢中华民族共同体意识,实现共同团结奋斗、共同繁荣发展的显著优势”。坚持和完善人民当家作主制度体系,发展社会主义民主政治需要;巩固和发展最广泛的爱国统一战线,“坚持大统战工作格局,坚持一致性和多样性统一,完善照顾同盟者利益政策,做好民族工作和宗教工作”;坚持和完善民族区域自治制度,“坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路,坚持各民族一律平等,坚持各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展,保证民族自治地方依法行使自治权,保障少数民族合法权益,巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。坚持不懈开展马克思主义祖国观、民族观、文化观、历史观宣传教育,打牢中华民族共同体思想基础。全面深入持久开展民族团结进步创建,加强各民族交往交流交融。支持和帮助民族地区加快发展,不断提高各族群众生活水平。”^⑧明确了国家民族事务治理体系和治理能力现代化的科学内涵。

习近平总书记在2022年中央统战工作会议上指出,新时代爱国统一战线的基本任务是坚持以新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持中国共产党领导,坚持中国特色社会主义道路,高举爱国主义、社会主义伟

① 习近平《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《求是》2014年第1期。

② 燕继荣《现代国家治理与制度建设》,《中国行政管理》2014年第5期。

③ 刘建军《和而不同:现代国家治理体系的三重属性》,《复旦学报》2014年第3期。

④ 何增科《国家治理及其现代化探微》,《国家行政学院学报》2014年第4期。

⑤ 俞可平《推进国家治理体系和治理能力现代化》,《前沿》2014年第1期。

⑥ 江必新《推进国家治理体系和治理能力现代化》,《光明日报》2013年11月15日。

⑦ 薛澜、张帆、武沐瑶《国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻》,《公共管理学报》2015年第3期。

⑧ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,2019年10月31日,见共产党员网 <https://www.12371.cn/2019/11/05/ARTI1572948516253457.shtml>。

大旗帜,坚持一致性和多样性统一,坚持围绕中心、服务大局,坚持与时俱进、守正创新,加强思想政治引领,发挥凝聚人心、汇聚力量的政治作用,促进民族关系和谐。习近平总书记就加强和改进统战工作提出了一系列新理念新思想新战略,包括“必须充分发挥统一战线的重要法宝作用,必须解决好人心和力量问题,必须正确处理一致性和多样性关系,必须坚持好发展好完善好中国新型政党制度,必须以铸牢中华民族共同体意识为党的民族工作主线”。^①

习近平总书记在2021年中央民族工作会议上的讲话中特别强调,要提升民族事务治理体系和治理能力现代化水平,“要根据不同地区、不同民族实际,以公平公正为原则,突出区域化和精准性,更多针对特定地区、特殊问题、特别事项制定实施差别化区域支持政策。要依法保障各族群众合法权益,依法妥善处理涉民族因素的案事件,依法打击各类违法犯罪行为,做到法律面前人人平等”^②。

新时代以习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想为指引,以铸牢中华民族共同体意识为主线,推动民族事务治理体系和治理能力现代化,需要“坚持和完善民族区域自治制度,始终坚持党的领导,把维护国家统一和民族团结作为实施这一制度的根本目的。民族自治地方自治机关的首要职责是维护党中央权威,确保党中央政令畅通,确保国家法律法规实施。以铸牢中华民族共同体意识为衡量标准,顺应时代发展要求,及时稳健健全完善民族政策和法律法规体系。根据不同地区、不同民族实际,以公平公正为原则,兼顾民族因素和区域因素,突出区域化和精准性。坚持在法治轨道上治理民族事务,维护社会主义法制统一和法治尊严,依法保障各族群众合法权益。各族群众在法律面前人人平等,任何人都没有超越法律的特权。坚持是什么问题就按什么问题处理,不能把涉及少数民族群众的一般性社会事务工作简单归结为民族工作,不能把涉及少数民族群众的民事刑事问题简单归结为民族问题,不能把发生在民族地区的一般矛盾纠纷简单归结为民族矛盾。工作方法上要注意把握分寸、慎重稳进,既要解决好‘等不得’的问题,也要处理好‘急不得’的事情,防止犯急躁病、胡乱作为,反复‘翻烧饼’,从一个极端走向另一个极端”^③。

民族事务治理是国家治理的重要组成部分,新时代提升民族事务治理体系和治理能力现代化水平,包括了三项主要内容:“坚持和完善民族区域自治制度,健全完善民族政策和法律法规体系。以公平公正为原则,突出区域化和精准性,更多针对特定地区、特殊问题、特别事项制定实施差别化区域支持政策。将民族事务治理纳入共建共治共享的社会治理格局,依法保障各族群众合法权益,依法妥善处理涉民族因素的案事件,依法打击各类违法犯罪行为,切实做到法律面前人人平等。”^④

中国自古以来就是一个统一的多民族国家,民族工作在国家治理中始终占据着重要地位,中华民族的伟大复兴和现代中国的崛起之间存在着直接的逻辑关联。立足新时代中华民族共同体的特性和国家发展的自身逻辑需求,民族事务治理的现代化是实现国家治理现代化的内在要求。^⑤但目前学界对于民族事务治理体系和治理能力研究,尚未能阐明这一重大命题的历史意义、引领主线、核心关系、基本工作。本文将围绕习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想、中国共产党推进民族事务治理体系和治理能力的百年探索、新时代推动党的民族工作高质量发展等问题展开探索。

二、中国共产党民族事务治理体系建设的历史发展

面对近代以来“数千年未有之大变局”,作为中华民族先锋队的中国共产党团结凝聚全国各族人民,开

① 新华社《习近平出席中央统战工作会议并发表重要讲话》2022年7月30日,见中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/30/content_5703635.htm。

② 新华社《习近平出席中央民族工作会议并发表重要讲话》2021年8月28日,见中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/28/content_5633940.htm。

③ 尤权《做好新时代党的民族工作的科学指引——学习贯彻习近平总书记在中央民族工作会议上的重要讲话精神》,《求是》2021年21期。

④ 中共国家民族委党组《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推进新时代党的民族工作高质量发展的纲领性文献——深入学习贯彻习近平总书记在中央民族工作会议上的重要讲话》,《人民日报》2021年11月8日。

⑤ 王伟、张伦阳《新时代中国共产党铸牢中华民族共同体意识研究:逻辑缘起、价值意蕴和实践路径》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2021年第6期。

启了中华民族从“最危险的时候”走向站起来、富起来、强起来的艰辛探索历程。依据历史进程,我们把这一百年大体划分为革命、建设、改革开放和新时代四个时期。^①

1921年7月,中国共产党诞生,这是中华民族发展史上开天辟地的大事变。面对旧中国军阀混战、列强蚕食,中华民族积贫积弱、一片散沙的悲惨局面,我们党探索中华民族救亡图存之路。革命初期,我们党的民族理论主要由马克思主义经典作家的民族理论、苏俄的民族理论及其实践和中国国内的民族理论构成。长征时期,中共中央进入民族地区,在处理红军与各民族的社会关系中开始反思经典作家民族理论、民族主义思潮与中国历史、中国国情、中国革命的关系。抗日战争时期,日本帝国主义与中华民族的矛盾上升为中国社会主要矛盾,实现民族独立和人民解放是这一时期中国共产党最根本的任务。解放战争时期,坚持民族平等、民族团结,尊重少数民族基本权利,团结国内各民族共同建立新中国是首要目标。

革命时期,中国共产党在马克思主义民族理论中国化、国内各民族一律平等、确立单一制下的民族区域自治解决民族问题方面取得了伟大成就,逐步探索出解决民族问题的中国道路,结合基本国情是这条道路的鲜明特色,建立统一的多民族国家是明确指向,实现各民族一律平等是本质特征。正是由于坚持并形成了这条基本道路,中国共产党超越了历史上任何统治阶级在民族问题上共有的历史局限,破除了国际民族主义的影响,建立了统一的、平等的新中国。

新中国成立后,党和国家面临的根本任务是确立社会主义制度、建设社会主义现代化国家。相应地,在民族工作领域,如何建立保障民族平等团结、促进各民族共同发展的政策体系和工作体系是主要工作。这一时期,国家在民族地区开展以推行民族区域自治为重点的民主建政,同时逐步衍生出宣传贯彻党的民族平等团结政策、培养选拔少数民族干部、开展少数民族社会历史大调查等工作内容。这一段时期,中国共产党建立起了解决民族问题的基本政策体系和工作体系。

能否争取与团结各方面代表人物特别是上层人士的支持是建立民族区域自治政权的关键。我们党主要采取慎重稳进的方针,在各地成立工作团,通过开好各族各界人民代表会议作为推行民族区域自治的关键。一是深入宣传党的民族平等、民族团结政策;二是召开头人代表联系会和人民团结会,争取和团结民族宗教上层人士;三是组织内地参观团和民族访问团;四是大力培养少数民族干部;五是开展贸易、卫生、教育、救济等各项民生活活动,调解各类纠纷;六是检查各地民族政策执行情况,确保党的民族政策有效贯彻落实。1954年《中华人民共和国宪法》颁布,宣告新中国民主建政初步完成。为了科学确认各少数民族的族属和称谓,党和国家大规模开展民族识别。主要任务是,通过识别认定某一民族是汉族还是少数民族,识别该族体是单一的少数民族还是某一少数民族的一部分,确定这一族体的民族成分与族称。民族识别工作梳理了错综复杂的民族源流和现状,科学地鉴别了我国现实的民族成分,基本上认定了党和国家实行民族政策、开展民族工作的确凿对象。

党的十一届三中全会以后,民族工作进入了新的历史时期,从理论到实践都有全新的发展。这一时期,我国民族工作实现拨乱反正,进而逐渐确立了促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的民族工作主题,在理论、政策、工作层面取得显著成就。尤其是1992年、1999年和2005年召开的三次中央民族工作会议,深刻总结了历史上各个阶段的民族理论政策和民族工作经验,丰富发展了中国特色社会主义民族理论,不断赋予“中国特色解决民族问题的正确道路”以新的时代内涵,将我国民族工作推向新时代新发展阶段。

第一,拨乱反正,全面恢复和落实党的民族纲领政策。1978年召开的第五届全国人民代表大会第一次会议,通过了恢复国家民族事务委员会的决定。此后,各地各级民族工作部门和民族文化事业单位都陆续得到恢复,至1984年初,党的民族政策得到全面恢复。第二,在民族理论问题上正本清源。20世纪60年代,我国民族理论层面曾出现了“民族问题的实质是阶级问题”的错误思想,导致了一段时期内用处理阶级矛盾的方式处理民族问题,对民族关系造成了很大伤害。1980年4月,中共中央在《关于转发〈西藏工作座谈会纪要〉的通知》中明确否定了“民族问题实质是阶级问题”的说法,实现了民族理论核心问题上的正本清源。第三,巩固发展社会主义民族关系。中央明确了各民族之间的关系基本上是劳动人民之间的关系。1979年6月,邓小平在全国政协五届二次会议上指出,我国各民族已结成了社会主义的团结友爱、互助合作的新型

^① 王延中、周辉《中国共产党解决民族问题正确道路的百年探索与基本经验》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2021年第5期。

民族关系。这一科学论断,标志着党在民族关系理论认识上达到了新境界。第四,巩固加强各民族大团结,加快少数民族和民族地区经济社会发展。改革开放以来,商品经济发展、市场竞争加强,各民族在交往联系扩大的同时也出现一些新的矛盾和摩擦。为了维护各民族大团结,1988年国务院第一次全国民族团结进步表彰大会召开,国家形成了定期举办民族团结进步表彰活动的制度。第五,促进民族发展,实现共同繁荣是这一时期民族工作的主基调。1992年社会主义市场经济体制确立,中央明确把发展作为解决民族问题的关键。第六,推进民族工作法制化进程。1982年12月4日颁布的《宪法》为新时期民族区域自治制度的法制化建设奠定了坚实基础。1984年5月31日,依据《宪法》基本原则,在30多年来民族区域自治实践经验的基础上制定并颁布了《中华人民共和国民族区域自治法》,使我国民族法制建设进入新阶段。1997年修订的《中华人民共和国刑法》把“煽动民族仇恨、民族歧视”“在出版物中刊载歧视、侮辱少数民族内容”定为犯罪,并规定了量刑标准。2005年,中央民族工作会议提出,要逐步建立比较完备的具有中国特色的民族法律法规体系,民族工作法制化进程不断推进。第七,积极应对国内外敌对势力利用民族宗教问题进行的分裂活动。进入20世纪90年代以来,受第三次民族主义浪潮和西方敌对势力的影响,我国民族分裂活动呈现增多趋势。我们党在处理这些问题时,一方面清晰判断其性质,认为分裂和反分裂的斗争是政治斗争,不能把分裂问题同民族问题、宗教问题混同起来。另一方面,坚定不移地严厉打击民族分裂,团结带领各民族人民进行反分裂斗争。2005年,胡锦涛在中央民族工作会议上的讲话,两次强调“依法打击民族分裂主义势力及其活动”,彰显了我们党反对民族分裂的决心。

习近平总书记在2014年中央民族工作会议上,对中国特色解决民族问题正确道路的科学内涵进行了“八个坚持”的概括“就是坚持在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义道路,坚持维护祖国统一,坚持各民族一律平等,坚持和完善民族区域自治制度,坚持各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展,坚持打牢中华民族共同体的思想基础,坚持依法治国,加强各民族交往交流交融,促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展,巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系,共同实现中华民族伟大复兴。”^①

2019年9月在全国民族团结进步表彰大会上,习近平总书记进一步将新中国70年以来成功解决民族问题的经验概括为“九个坚持”,包括“坚持准确把握我国统一的多民族国家的基本国情,把维护国家统一和民族团结作为各民族最高利益;坚持马克思主义民族理论中国化,坚定走中国特色解决民族问题的正确道路;坚持和完善民族区域自治制度,做到统一和自治相结合、民族因素和区域因素相结合;坚持促进各民族交往交流交融,不断铸牢中华民族共同体意识;坚持加快少数民族和民族地区发展,不断满足各族群众对美好生活的向往;坚持文化认同是最深层的认同,构筑中华民族共有精神家园;坚持各民族在法律面前一律平等,用法律保障民族团结;坚持在继承中发展、在发展中创新,使党的民族政策既一脉相承又与时俱进;坚持加强党对民族工作的领导,不断健全推动民族团结进步事业发展的体制机制。”^②这条道路没有照搬他国模式,是在社会主义制度的基础上,保障各民族合法权益的平等之路,促进各民族交往交流交融的团结之路,帮助各民族共同发展的繁荣之路,推动中华民族走向认同度更高、凝聚力更强的命运共同体之路。^③

在中国共产党成功解决民族问题的正确道路上,持续推进民族事务治理体系和治理能力建设一直是中国共产党高度重视的问题。建立统一的多民族国家和实现中华民族伟大复兴是中国共产党孜孜以求的奋斗目标。早在新中国建立之前,中国共产党就一直在探索解决民族问题的方法,带领各民族共同抵御内外压迫,建立起各民族平等的统一的多民族社会主义国家。1947年,内蒙古自治区成立,标志着中国共产党在马克思主义的指导下找到了实现国家统一前提下各民族平等团结的办法。新中国成立后,1954年的第一部宪法规定“各少数民族聚居的地方实行区域自治。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”。按照宪法精神和民族区域自治基本原则,新疆等5个自治区以及其他自治州、自治县先后建立,我国56个民族共有的国家领土版图得以确立。以国家统一为前提的民族区域自治制度的实施,第一次实现了中央政权对少数民族聚居地方的统一领导和行政管理。在此基础上,各少数民族的平等地位和权利得到实实在在的

① 《在中央民族工作会议上的讲话》(2014年9月28日),载中共中央文献研究室编《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第150页。

② 习近平《在全国民族团结进步表彰大会上的讲话》,北京:人民出版社,2019年,第3页。

③ 辛向党《以史为鉴 开创未来 推进新时代党的民族工作高质量发展》,《中国民族报》2022年1月11日。

充分保障,少数民族的新中国国家观念和热爱新中国的爱国主义思想不断强化。

新中国成立后,建设社会主义祖国和缩小各民族间事实上的不平等,成为党和国家建立和完善统一多民族国家治理体系的内在动力。新中国建立和完善统一多民族国家治理体系的主要工作包括三个方面。第一,党中央加强了基层党组织建设,实现了将历史上的中央王朝委托治理边疆的模式转变为由中央政权统一直接治理。我国的共产党员数量从1951年的约580万人发展到2017年底的8956.4万人,拥有少数民族党员651.4万名,占全国党员总数的7.3%。各级党支部通过进边疆、进基层、进连队、进企业、进社区、进学校、进寺庙等,建立起了覆盖民族地区生产生活公共空间的党建网络体系。第二,国家建立和创新开展民族工作的机制与方法。新中国成立以来,我国建立了包括全国人大和地方人大中的民族委员会、人民政府中的民族工作机构、政协系统中的民族和宗教委员会等在内的多层次多类别民族事务监管机构。在立法、行政和政协等多个治理部门和主体的共同参与下,我国的民族事务治理体系的规范化和法治化水平不断提升。据统计,截至2016年底,我国现行有效法律257件,其中80余件有涉民族事务的规定,现行有效自治条例139件,单行条例797件。第三,加强军队建设巩固边疆安全。在新中国成立初期,我国重视发挥人民军队维护边境安全的作用。改革开放以来,我国边境地区的边防基础设施不断完善。针对“三股势力”猖獗活动,公安、司法机关保持了高压势头。从2006年开始,公安边防部队又在全国沿边沿海地区实施“爱民固边”战略,努力实现边境、口岸安全稳定等目标,构筑沿边沿海地区维护安全稳定的战略屏障,为经济社会发展创造平安和谐的边防环境。

回顾中国共产党百年民族工作,从早期接受共产国际的民族理论,到从中国国情实际出发逐步探索民族区域自治制度,中国共产党的民族理论日益丰富,越来越符合中国历史传统和现实国情。中国共产党建立全国政权之后,围绕建立统一的多民族国家、开展社会主义革命、消除民族剥削压迫、完成民族识别工作、实行民族平等团结等系列政策、加快少数民族和民族地区发展、推进民族团结进步、加强城市民族工作、推进民族事务治理体系和治理能力现代化、铸牢中华民族共同体意识等内容,开展了卓有成效的工作,创造了无数宝贵经验,形成了中国特色解决民族问题的正确道路,形成了以“八个坚持”“九个坚持”为核心内容的民族工作基本经验。上述行之有效的经验,必须继续坚持下去,并在实践中进一步创新和发展,以适应时代的发展和形势的需要。

三、新时代民族事务治理现代化的实践探索

在百年发展历程中,中国共产党团结带领各族人民进行革命、建设与改革开放,实现了中华民族从站起来到富起来再到强起来的三次伟大飞跃,为中华民族的民族解放、民族发展和民族复兴作出三大历史性贡献。目前我国已经进入第三次飞跃时期,但仍处于走向强大尚未真正强起来的阶段。^①

目前我国尚未完成统一大业,影响我国安全和发展利益的因素众多。面对中国蓬勃发展的势头,以美国为首的西方国家对我国和平崛起的遏制、打压日益加剧,我们维护国家主权、安全、发展利益的外部环境变得十分严峻。国内发展不平衡不充分问题日益凸显,疫情肆虐、灾害频发、能源资源短缺与各种社会问题,都对我国的持续发展和社会稳定形成冲击和制约。民族宗教和思想文化领域的形势好转但仍存在诸多问题,其中有认识问题、理论问题,也有法律政策调整滞后、改革发展举措效果不显著的问题。对此,我们不应取得的成绩过于乐观。民族领域重大风险隐患和意识形态安全问题不容忽视,维护国家统一和民族团结的思想基础还不十分坚固,有效抵御各种极端、分裂思想渗透颠覆的体制机制还不十分完善。我们前进路上还面临着很多艰难险阻与困难挑战。

处理好改革、发展、稳定、开放等一系列重大关系,解决好各地区、各区域、各种社会群体之间存在的问题,对于我国长期稳定发展发挥着决定性作用。在改革开放以来很长一段时间内,我们强调经济发展,过于看重经济利益、物质因素在发展中的决定作用,对于非经济因素和精神因素的作用重视不够、举措不到位,没有充分实现经济发展期待的那种文明程度和文明素质同步提高的预期结果。特别是在民族工作领域,物质与精神的关系没有处理好,物质层面的政策优惠、支持、帮扶、援助是关注重点,精神层面的建设明显薄弱。党的十八大以来,这种局面虽然发生了明显的改变,要从根本上扭转“重物质、轻精神”的

^① 王延中《扎实推进中华民族共同体建设》,《民族研究》2022年第1期。

倾向却不是一个简单、容易的工作,取得扎扎实实的成效还需较长的时间。

上述转变不会自然而然地发生,还必须通过我们的努力和卓有成效的工作才可以实现的。被动地等、靠、要是不会有好结果的。这些年在调研过程中,笔者经常接触相关领域特别是民族地区的干部群众,对一些地方和部门开展民族工作存在的问题深有感触。比如,大家对民族工作领域存在的一些问题一般都能感受得到,但又往往因为“民族问题太敏感”而退避三舍。遇到问题难题层层请示,责任上移,等待观望现象较为突出,主动作为解决实际问题用心用力不够。一些同志,甚至领导干部对党的十八大以来民族理论的发展转变不适应,认为“自己搞了一辈子民族工作,今天似乎不会干了”。还有一些同志因为民族政策的调整完善或者一些改革举措触动了原来的切身利益,存在一定的消极心态,甚至抵触情绪。不论是理论界还是实际工作部门,许多同志对中央民族工作会议精神的学习解读和贯彻落实不够完整、准确、全面,甚至出现一定程度的偏差。一些地区涉及民族因素和宗教领域的问题不时出现,有些问题处置不当,甚至酿成群体性事件。这一切都说明,处理好民族领域的问题,是解决好国内问题的重要内容。在这方面绝对不能认识模糊、得过且过,对迫在眼前的问题看不到、无动于衷。

在2008年拉萨发生“3·14事件”和2009年乌鲁木齐发生“7·5事件”之后,涉及民族理论和民族工作导向的问题更加凸显。此后,民族理论界广泛开展了关于“第二代民族政策”的大讨论,提出了很多更加尖锐激烈的理论问题、认识问题乃至政策问题,希望中央在这些问题上作出说明或解答,进行表态和定调。在2014年中央民族工作会议上,习近平总书记明确提出了继续坚持中国特色解决民族问题正确道路(“八个坚持”),同时提出了“建设各民族共有精神家园”、加强“四个认同”(2015年增加为“五个认同”)、树立正确的“五观”的指导思想和工作导向。但是,虽然中央已经表态,理论界的学习领会还有一个过程。在此后的几年时间里,一些中央已经明确的理论观点在理论界仍没有形成真正的共识,直到党的十九大报告中明确提出“铸牢中华民族共同体意识”,新时代民族理论和实践工作的正确导向才真正确立下来。

党的十八大以来,党中央特别是习近平总书记不仅高度重视民族工作,而且根据时代需要和现实问题,在民族工作方面提出了一系列的新思想、新论断、新认识,有些论断在党的民族工作历史上具有原创性,是重大的理论创新。比如,提出要把铸牢中华民族共同体意识摆在“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局中统筹谋划,提出“四个与共”的共同体理念,提出推进中华民族共同体建设的重大命题,提出各民族交往交流交融是推动中华民族共同体建设的重要途径,提出加强和改进新时代民族工作必须坚决维护国家主权、安全和发展利益,提出坚持正确的中华民族史观,提出民族工作创新发展要重点把握好四大关系,提出赋予所有改革发展以彰显中华民族共同体意识的意义,提出新时代加强民族事务治理体系和治理能力现代化、推进党的民族工作高质量发展的新格局,等等。这些新思想、新论断在2021年的中央民族工作会议上被集中概括为“十二个必须”。

习近平总书记在2021年召开的中央民族工作会议上,将党关于加强和改进民族工作的重要思想概括为“一是必须从中华民族伟大复兴战略高度把握新时代党的民族工作的历史方位,以实现中华民族伟大复兴为出发点和落脚点,统筹谋划和推进新时代党的民族工作。二是必须把推动各民族为全面建设社会主义现代化国家共同奋斗作为新时代党的民族工作的重要任务,促进各民族紧跟时代步伐,共同团结奋斗、共同繁荣发展。三是必须以铸牢中华民族共同体意识为新时代党的民族工作的主线,推动各民族坚定对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的高度认同,不断推进中华民族共同体建设。四是必须坚持正确的中华民族历史观,增强对中华民族的认同感和自豪感。五是必须坚持各民族一律平等,保证各民族共同当家作主、参与国家事务管理,保障各族群众合法权益。六是必须高举中华民族大团结旗帜,促进各民族在中华民族大家庭中像石榴籽一样紧紧抱在一起。七是必须坚持和完善民族区域自治制度,确保党中央政令畅通,确保国家法律法规实施,支持各民族发展经济、改善民生,实现共同发展、共同富裕。八是必须构筑中华民族共有精神家园,使各民族人心归聚、精神相依,形成人心凝聚、团结奋进的强大精神纽带。九是必须促进各民族广泛交往交流交融,促进各民族在理想、信念、情感、文化上的团结统一,守望相助、手足情深。十是必须坚持依法治理民族事务,推进民族事务治理体系和治理能力现代化。十一是必须坚决维护国家主权、安全、发展利益,教育引导各民族继承和发扬爱国主义传统,自觉维护祖国统一、国家安全、社会稳定。十二是必须坚持党对民族工作的领导,提升解决民族问题、做好民族工作的能力和水平。我们党关于加强和改进民族工作的重要思想,是党的民族工作理论和实践的智慧结晶,是新时代党的民族工作的根本遵

循,全党必须完整、准确、全面把握和贯彻。”^①党关于加强和改进民族工作的重要思想的提出,说明习近平新时代民族工作思想基本成熟,我们党关于加强和改进新时代民族工作已经形成了比较系统完整的理论体系。

“十二个必须”是一个逻辑严密、系统完备的有机整体,既总结了我国历史上治理民族事务的宝贵经验,又借鉴了世界范围内处理民族问题的经验教训;既保持了党的民族理论政策的稳定连贯,又根据民族工作形势任务的发展变化与时俱进;既是观察民族问题的认识论,又是做好民族工作的方法论。其中蕴含了习近平总书记最新的重大原创性论断,比如,提出新时代党的民族工作的历史方位;强调必须以铸牢中华民族共同体意识为新时代党的民族工作的主线,不断推进中华民族共同体建设;强调必须坚持和完善民族区域自治制度,确保党中央政令畅通,确保国家法律法规实施;在民族工作中提出必须坚决维护国家主权、安全、发展利益。特别是提出必须坚持正确的中华民族历史观,科学回答了中华民族从哪里来、向哪里去的时代之问,具有深远的历史意义和重大的现实意义,标志着我们党开辟了马克思主义唯物史观的新境界。^②

“十二个必须”构成了完整的理论体系。从逻辑结构上看,第一条到第四条是总体要求,从民族工作历史方位、重要任务、主线、中华民族历史观方面提出总的要求。第五条到第十一条围绕一律平等(基石)、民族大团结(原则)、民族区域自治制度(制度)、构建共有精神家园(纽带)、交往交流交融(途径)、依法治理民族事务(方法)、维护国家统一(最高利益)方面具体展开。第十二条论述党对民族工作的领导(政治保障)。从具体内容上看,“十二个必须”体现宏观与微观有机结合。第一条到第三条是宏观层面,围绕“新时代民族工作的定位与目标、任务与主题、主线与主责”,从整体认知上回答新时代民族工作“重要定位与重大意义”问题。第四条到第十二条是微观层面,围绕“民族历史观教育、践行民族平等、维护民族团结、坚持和完善民族区域自治制度、构筑中华民族共有精神家园、促进各民族交往交流交融、依法治理民族事务、维护国家统一、加强党对民族工作的领导”等,从微观举措上回答新时代民族工作“怎么做”的问题。^③

对铸牢中华民族共同体意识思想认识不断深化。2014年5月,习近平总书记在第二次中央新疆工作座谈会上明确指示“高举各民族大团结旗帜,牢固树立中华民族共同体意识”思想。2014年9月,在中央民族工作会议上,将“坚持打牢中华民族共同体的思想基础”纳入中国特色解决民族问题正确道路的“八个坚持”中。同年12月,《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》进一步明确了这个基本要求。此后,有关“筑牢中华民族共同体意识”的表述将“中华民族共同体”提到一个“前所未有的新高度”,成为新时代民族工作的主体和关键。2015年5月,中央统战工作会议将民族工作从“四个认同”调整为“五个认同”。同年国庆前夕,习近平总书记在接见基层民族团结优秀代表时从“培育中华民族共同体意识”进一步提炼出了各民族是互相离不开的“中华民族命运共同体”。2017年12月,在党的十九大报告中,习近平总书记提出了“铸牢中华民族共同体意识”这一重大时代命题。

从“积极培育”到“筑牢”和“牢固树立”,再到强调“铸牢”中华民族共同体意识,不是简单的词汇使用的变化,而是充分地体现了党中央在新时代、新时期、新形势下对民族工作新内涵和重大历史使命认识不断深化的演变过程,更是新时代党和国家各项事业指导思想在民族工作这一具体领域的体现。中华民族共同体意识、中华民族一家亲、各民族共有精神家园、中华民族命运共同体都是习近平总书记关于民族工作不断发展的思想精华,也是中国共产党新时代民族工作的理论主线和指导方针。^④

铸牢中华民族共同体意识是这个理论体系的“纲领”和“主线”,不断推进中华民族共同体建设就是“目标”和“任务”。做好民族工作的重要标志,是推动各民族坚定对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的高度认同(简称“五个认同”),带领全国各族人民为全面建设社会主义现代化国家共同奋斗,实现中华民族的伟大复兴,这也是新时代民族工作的出发点和落脚点。把树立“四个与共”的共同体理念作为铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设的重要内容,具有多方面的重要意义。

① 新华社《习近平出席中央民族工作会议并发表重要讲话》2021年8月28日,见中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/28/content_5633940.htm。

② 中共国家民族委党组《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推进新时代党的民族工作高质量发展的纲领性文献——深入学习贯彻习近平总书记在中央民族工作会议上的重要讲话》,《人民日报》2021年11月8日。

③ 孙磊《习近平总书记关于加强和改进民族工作重要思想的三重逻辑》,《统一战线学研究》2022年第1期。

④ 王延中《铸牢中华民族共同体意识 建设中华民族共同体》,《民族研究》2018年第1期。

一是清晰阐明了中华民族共同体的基本内涵。“四个与共”的共同体理念是习近平总书记首次完整阐述中华民族共同体意识的具体内容,而且也为中华民族或者说中华民族共同体“是什么”做了明确界定。针对理论界对中华民族的内涵与外延、性质与属性的不同认识,特别是针对相关问题的争执不休给实践部门带来的困扰,习近平总书记强调中华民族与中华民族共同体的一体性,指出56个民族组成的中华民族就是中华民族共同体,中华民族共同体就是中华民族。把这两个概念统一起来认识,两个概念之间的关系也就说清楚了。

二是为正确把握铸牢中华民族共同体意识与推进中华民族共同体建设的关系指明了方向。党的十八大以来,习近平总书记反复强调民族工作既要重视物质层面的工作,更要重视精神层面的工作。铸牢中华民族共同体意识是对精神层面工作的集中概括和理论提升。从铸牢中华民族共同体意识与推进中华民族共同体建设的关系而言,这次会议不仅进一步强调铸牢中华民族共同体意识的主线定位,而且首次提出并明确了推进中华民族共同体建设的目标和任务。铸牢中华民族共同体意识,目的是为了推进中华民族共同体建设。中华民族共同体建设,反过来就会进一步增强中华民族共同体意识。从提出铸牢中华民族共同体意识到强调推进中华民族共同体建设,是我们党在民族理论认识上的又一次飞跃。

三是为铸牢中华民族共同体意识与推进中华民族共同体建设指明了实践路径。中华民族作为56个民族组成的大家庭,是利益攸关、荣辱与共、生死相依的命运共同体。习近平总书记提出中华民族共同体意识就是引导各族人民树立“四个与共”的共同体理念,为团结各族人民凝聚起维护各民族根本利益、巩固和发展平等团结互助和谐社会主义民族关系、开创民族工作新局面、汇聚实现中华民族伟大复兴的磅礴力量提供了理论指引,也为新时代党的民族工作及所有改革发展举措赋予彰显中华民族共同体意识的意义指明了方向,即要在实践工作中推动各民族更加坚定“五个认同”。

把铸牢中华民族共同体意识作为新时代民族工作的主线,在一定程度上意味着党的十八大以来“中华民族”(或“中华民族共同体”)建设进入了更加自觉(或“自为”)的新阶段。这不仅是中华民族发展史的自然延续,更是回顾总结中国共产党诞生百年来民族工作实践经验得出的客观结论,对开启中国特色社会主义现代化建设第二个百年征程和中华民族伟大复兴的历史使命,具有承上启下、继往开来的重要意义。这一转变不是自然产生的,而是以习近平同志为核心的党中央根据国内外形势的发展变化,从实现中华民族伟大复兴战略高度,统筹谋划和推进新时代党的民族工作高质量发展的自觉抉择,具有深刻的历史逻辑、现实逻辑、理论逻辑和工作逻辑。

四、正确把握民族事务治理现代化建设的重大关系

习近平总书记在2021年中央民族工作会议上的讲话中,强调“党的民族工作创新发展,就是要坚持正确的,调整过时的,更好保障各族群众合法权益”。新时代推动民族工作高质量发展,不断提升新时代民族事务治理体系治理能力现代化水平,需要重点把握好几个方面的关系:“要正确把握共同性和差异性的关系,增进共同性、尊重和包容差异性,是民族工作的重要原则。要正确把握中华民族共同体意识和各民族意识的关系,引导各民族始终把中华民族利益放在首位,本民族意识要服从和服务于中华民族共同体意识,同时要在实现好中华民族共同体整体利益进程中实现好各民族具体利益,大汉族主义和地方民族主义都不利于中华民族共同体建设。要正确把握中华文化和各民族文化的关系,各民族优秀传统文化都是中华文化的组成部分,中华文化是主干,各民族文化是枝叶,根深干壮才能枝繁叶茂。要正确把握物质和精神的关系,要赋予所有改革发展以彰显中华民族共同体意识的意义,以维护统一、反对分裂的意义,以改善民生、凝聚人心的意义,让中华民族共同体牢不可破。”^①新时代民族事务治理体系治理能力现代化建设必须正确把握共同性和差异性、中华民族共同体意识和各民族意识、中华文化和各民族文化、物质和精神这四对重大关系。

(一) 正确把握物质和精神的关系

精神建设与物质建设不可偏废。改革开放以来,我国工作重心转移到以经济建设为中心上来,与之相适应的是,加快少数民族和民族地区经济社会发展也成为新时期民族工作的重心,改善生产生活的物质条件则

^① 新华社《习近平出席中央民族工作会议并发表重要讲话》2021年8月28日,见中国政府网 http://www.gov.cn/xinwen/2021-08/28/content_5633940.htm。

是重中之重。受各方面因素制约,民族地区发展滞后一直是我国现代化建设所面临的突出问题和短板,国家不断丰富和完善针对少数民族和民族地区的各项扶持优惠政策,先后实施了对口支援、“西部大开发”战略、兴边富民行动、扶持人口较少民族发展规划等一系列国家战略和专项规划,针对西藏、青海、新疆、“三区三州”等发展难度更大的地区给予了更大的支持。但是,我国在社会主义现代化建设过程中,物质生产生活方式的提升和物质文明的进步,也伴随着社会结构转型和文化变迁。人们的价值观、思想观念、道德伦理等也在经济社会的转型与发展中出现了诸多变化。只有物质文明和精神文明协调发展才能实现社会稳定和可持续发展,这是现代民族国家探索现代化进程中已被充分证明的一个基本规律。纵观中国共产党的百年奋斗历史,可以清晰地发现,坚持物质文明和精神文明协调推进,是党带领中华民族实现从站起来、富起来到强起来这一伟大飞跃的基本经验。中国特色社会主义现代化的实践表明,努力保持物质文明与精神文明同步协调发展,是中国式现代化建设的突出特点之一,也是中国共产党始终保持先进性和纯洁性,不断提升执政能力和领导水平的基本规律。

正确把握物质和精神的辩证统一关系。正确把握推进中华民族共同体建设过程中物质和精神的辩证统一关系,就必须积极稳妥地引导人们在有关民族关系的认识问题、情感问题、利益问题等方面形成正确观念,防范杜绝简单化、“一刀切”、形式主义和官僚主义。如果只强调中华民族共同体建设中的物质条件改善,而忽视增进民族团结与“五个认同”,则很容易出现“党和国家‘管肚子’、分裂势力‘管脑子’”的问题,这种情形将直接危害国家安全、民族团结和社会稳定。新疆、西藏及涉藏州县等地出现的“三股势力”破坏活动和分裂破坏行径就是例证。同样,推进中华民族共同体建设不能只重视精神引领而忽视各族人民生活获得感、幸福感、安全感的稳步提升。民族地区发展不平衡不充分的问题依然十分突出,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的任务艰巨,推进共同富裕难度较大,地区发展能力和当地居民生活水平依然亟待提高。

(二) 正确把握共同性和差异性的关系

准确把握共同性和差异性的内涵。无论是将民族看成不同的群体,还是将民族间共同性增加看成人类进步的一种规律性事实,我们都应当肯定民族本身就是共同性和差异性共存共生、辩证统一的结果。把握“同”和“异”的关系,是认识民族现象、处理民族问题的重要内容。自古以来,各民族以中原大地为中心,以儒家文化为核心,进行广泛充分的交往交流交融,既形成了中华民族共同体,也不断推进着各民族自身演化与发展。一些古代民族在历史上融入了其他民族,一些民族吸收了其他民族后不断壮大而保留至今。在各民族的共同努力下,中华民族共同体由自在走向自觉,由自觉走向自为。中国民族现象中的“共同性”不是指“同一化”或“同质化”,更不是西方人类学意义上的“同化”,而是指自古以来各民族为了守护家园、共生共存而在历史文化、语言、地域、经济生活等方面形成的密切联系和共同内容。这些共同性既包括各民族在互补互惠过程中的共同实践,也包括各民族在交往交流交融中形成的共同公民身份、共同发展目标、共同价值观和共识。这些共同性既有物质层面的,也有精神层面的。中华民族共同体现象中的“差异性”则是各民族在历史演进发展中所形成的在民族意识、民族语言、服饰图样、饮食习惯、民居风格等方面的差异。各民族之间存在上述方面的差异,是历史发展的结果,既不是“铁板一块”不可改变,也不是“非此即彼”地绝对不同。各民族在语言、服饰图样、饮食习惯、民居风格等方面都可以找到相互学习与借鉴之处。

正确把握共同性和差异性的辩证关系。共同性和差异性辩证统一是认识事物的基本逻辑。在复杂的民族现象中正确把握共同性和差异性的辩证统一,对科学认识民族与民族之间、民族与国家之间的关系具有重要意义。综观中华民族共同体的发展进程,中华民族共同体的共同性中虽有一些是先赋因素(如共同的生存空间),但更多的是各民族在交往交流交融实践中主观能动创造出来的,是各民族共同参与、共同努力以适应社会发展规律的结果。共同性不是强制同化的结果,更不是物理属性方面的同质化。中华民族共同体的差异性作为一种共同性形成的发展动力,与中国自古就有多民族这一基本特征密切相关。差异性的存在,使相互借鉴并且保持发展活力成为可能。差异性存在的客观性、必然性并不意味着差异性与生俱来,就是“铁板一块”而不可改造。为了实现各民族生存和发展,差异性特征是可以调整与改变的。共同性规约了各民族差异性的意义及价值,是引导各民族差异性发挥互补互惠效应的“主轴”;差异性则为共同性的形成和发展提供动力,不断夯实共同性的基础。

坚持增进共同性、尊重和包容差异性的基本原则。在2021年中央民族工作会议上,习近平总书记明确了“增进共同性、尊重和包容差异性”是民族工作的重要原则”。统筹“两个大局”,在中国特色社会主义新时

代增进共同性、尊重和包容差异性具有现实必然性。立足当前我国民族工作的新形势和新任务,我们要巩固尊重和包容各民族间差异性的基础,保障各民族差异性为增进中华民族共同体共同性提供动力这一功能的发挥;要以增进共同性为方向,引领各民族群众自觉参与促进差异性更好地服务于增强共同性的实践中来,积极发挥各民族差异性的比较优势、动力优势和多样性优势。

在增进共同性方面,一是打牢正确把握各民族的共同性和差异性的关系的思想基础。围绕铸牢中华民族共同体意识主线,突出中华民族伟大复兴这一共同目标与使命的引领凝聚作用,激发各民族共同建设中华民族共有精神家园,增强“五个认同”并牢固树立国家意识、公民意识、法治意识。二是形成全社会增进共同性的社会实践。要全面推广普及国家通用语言文字教育,使各族群众的交往没有语言障碍。推进各民族的全方位嵌入,统筹城乡发展规划与资源配置,积极为各族人民在生产生活中结成交往交流交融的关系营造环境、平台与条件。持续开展民族团结进步创建,让全国各地各部门各行业的人们都自觉意识到促进民族团结是法定义务,引导各民族成员将参与民族团结创建内化为自觉实践。完善中华民族共同体意识的宣传教育体系,以干部教育、党员教育、国民教育等教育方式实现教育对象全覆盖。三是凝聚全国各族人民投身建设社会主义现代化强国的伟大实践。动员全党全国各族人民为实现全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标团结奋斗。全面建成社会主义现代化强国是各民族共同承担的重要任务,在新发展阶段,各民族之间、各民族地区之间要围绕充分融入并服务于新发展格局的总体要求,增进合作与共享,实现经济社会发展进程中的互补互惠。

在尊重和包容差异性方面,首要的是树立正确的差异观。在中华民族共同体的发展历程中,各民族间的差异并不是绝对的;相反,各民族在文化、风俗习惯等方面的差异,背后都反映出各民族交往交流交融的逻辑和历史,且这些差异往往在不同自然环境、不同阶段、不同区域表现出变化性和融合性。尊重和包容差异性,是尊重和包容差异性的客观存在及其发展规律;尊重和包容差异并不等于固化差异,而是在尊重和包容差异的前提下积极引导差异性和共同性之间的辩证互动朝着增进共同性的方向发展。那些落后的、影响民族进步的、违背人类社会客观发展规律的因素,则不能固化和强化,“为了差异而差异”的僵化性、对立性思维要坚决杜绝。其次要坚持民族因素和区域因素的有机结合。我国已经实现了消除绝对贫困并全面建成了小康社会,但是在发展能力和发展质量方面,各民族之间、民族地区之间的发展不平衡不充分问题依然存在。要完善差别化区域支持政策,提升发展扶持政策的精准度。在“全国一盘棋”的思路下,促进民族之间、地区之间公平发展,共享社会主义现代化建设成果。三是做好对各民族在饮食服饰、风俗习惯、文化艺术、建筑风格等方面的保护和传承,加强对各民族优秀传统文化的保护与开发,增进各民族文化的交流互鉴。

(三) 正确把握中华文化和各民族文化的关系

准确把握中华文化和各民族文化的内涵。中华文化是各民族文化的集大成,由各民族共享。从内涵上讲,中华文化范围更大、层次更高、更具引领功能。中华文化往往又与国家政权联系紧密,因此中华文化也涵盖国家的政治文化、意识形态、价值理念、法律规范等内容。就这个层面来讲,中华文化超越了各民族文化的范畴,是居于各民族文化之上、代表整个中华民族共同体精神的国家文化,引领和规范着各民族文化的发展方向。从中华文化和各民族文化的关系来看,中华文化和各民族文化之间既属于层级关系,也是整体与部分的关系。中华文化往往与中国整个地域、国家政权倡导的主流价值观和主流文化融合在一起,而各民族文化属于地方区域文化,各民族文化从属于并共同构成了具有整体性且居上层地位的中华文化。中华文化和各民族文化的形成机理和作用范围是不同的。各民族文化作为中华文化的重要组成部分,其根源在于各民族是中华民族共同体的组成部分。中国历史上的各民族结合主要聚居区的自然环境,形成了一套与各民族自身具体生产生活实践相适应的民族文化,各民族的文化在处理人与自然、人与人、人与社会之间关系等方面形成了一套相对完整的文化内容。中华文化作为各民族文化尤其是优秀传统文化的集大成,在各民族文化的发展繁荣中起着主导作用,推动着各民族文化持续深入地交流互鉴。同时,受益于民族文化的持续交流互鉴,中华文化的内涵不断丰富,主流价值观等主导性文化内容始终适应时代需要,并更好地反映时代诉求,引领时代发展潮流。作为整体的中华文化所具备的诸多共性特征,不仅为各民族提供了共同文化的基础和土壤,也为中华民族共有精神家园的建设指明了方向,体现着中华民族精神的时代风貌。

促进各民族优秀传统文化“两创”与增强中华文化认同。正确把握中华文化和各民族文化的关系,促进各民族优秀传统文化的创造性转化和创新性发展,归根结底是为了更好地增强各族人民对中华文化的认同。

中华文化不是某一个民族的文化,而是各民族共建共有共享的文化,是整个中华大地上各种文化体系的主干。混淆中华文化和汉族文化的关系、剥离中华文化和本民族文化的关系的观念与做法都是错误的。文化认同不应该只认同枝叶部分而不认同主干部分。要防范和纠正把本民族文化和中华文化割裂开来、甚至对立起来的错误文化观,也要警惕和杜绝只强调本民族文化认同(或本区域文化认同)而排斥中华文化认同的狭隘文化认同观。中华人民共和国成立以来,在各民族优秀传统文化的基础上,中国共产党领导全国各族人民自觉建设和塑造了现代中华文化。我们要以铸牢中华民族共同体意识为纲,更好地促进传统文化“两创”,通过增强中华文化认同增进我们的中华文化自信,把中华民族共有精神家园建设好。

(四) 正确把握中华民族共同体意识和各民族意识的关系

准确把握民族意识和中华民族共同体意识的内涵。中华人民共和国成立之后,中国境内的各族人民实现了当家作主。作为一个社会主义政党,中国共产党坚持马克思主义民族平等原则,并实行民族区域自治制度解决国内民族问题。为了实现上述目标,当时的迫切任务就是搞清楚中国境内到底有多少个民族,只有这样才能确定民族政策的瞄准对象。为此,中华人民共和国于成立之初就启动了民族识别和少数民族社会历史调查这两项代表性的工作,经过30余年的持续努力,共识别出56个民族,明确了中华民族多元一体格局中多元的基本对象。随着民族识别和社会历史调查的开展,有关各民族起源、历史、文化等知识内容持续丰富和清晰,全国56个民族的成员在认同国家法律承认的民族身份的同时,也逐步强化了有关各民族知识的认知,各民族意识逐步增强。这一时期的各民族意识总体上可以分为两个方面。一方面是拥有不同民族身份的人们对本民族的归属与认同不断增强,且对本民族与其他民族之间的差异有了更为清晰的认识。例如,民族识别的推进激发了“我和你属于不同民族”的意识逐步强化。另一方面则是各民族意识的共性内容也不断增加。随着国家政权的建立,各族人民都开始意识到自己作为国家主人这一身份的确立,并意识到各民族都成了祖国大家庭的一员,也是中华民族共同体的一员。各民族成员拥有的国家主人这个身份能否持续稳固地保持住并发挥作用,需要各族人民共同努力和奋斗。因此,随着国家政权的建立,新的国家制度和国家治理理念促使各族人民形成了“将本民族自内于中华民族、将本民族利益纳于中华民族利益之下、将幸福生活的获得置于共同团结奋斗之中”的中华民族共同体意识。综观中华民族共同体发展历史,实现国家统一和民族团结,一直是各民族意识和中华民族共同体意识的最高价值准则。

发挥中华民族共同体意识的全方位引领作用。正确把握中华民族共同体意识和各民族意识的关系,最终目标还是要促使各族人民自觉奉中华民族共同体根本利益于优先首要地位,以此凝聚共同投身中华民族共同体建设实践的力量。习近平总书记强调,铸牢中华民族共同体意识“就是要引导各族人民牢固树立休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的共同体理念”,并且用“四个必然要求”全面系统地阐释铸牢中华民族共同体意识的引领作用。实现中华民族伟大复兴、建设中国特色社会主义现代化强国,需要与之相匹配的共同体观念和精神素养,这种思想观念和精神素养既要能够凝聚全国各族人民就中华民族和国家的最高利益、整体利益达成认识上的一致,就中华民族伟大复兴的目标与中华民族共同体的整体利益形成共识,还要能够激励各民族成员积极参与到推进中华民族共同体建设、实现中华民族伟大复兴的实践中来。中华民族共同体意识作为一种精神层面的内容并不会自然产生,而是需要在实践中加以引导和培育,这就意味着开展对各族人民的教育宣传工作十分重要。发挥好中华民族共同体意识的全方位引领作用,关键还是要加强对各族干部群众的教育引导。按照马克思主义唯物辩证法的观点,要想发挥好认识对实践的反作用,就必须树立正确的意识;而要树立和培育正确的意识,则离不开全方位的教育引导。从正确把握中华民族共同体意识和各民族意识的关系出发,就要持续开展常态化、全过程、全覆盖的以“五个认同”和国家意识、公民意识、法治意识为核心内容的教育宣传工作。

除了积极加强正面宣传教育之外,对错误的思想认识予以批评和纠正也是正确把握中华民族共同体意识和各民族意识关系的重要工作原则。其中,关键是要时刻提防并反对大汉族主义和地方民族主义。大汉族主义和地方民族主义作为两种极端的民族主义,如果任其存在,将破坏各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的良好局面。在2014年中央民族工作会议上,习近平总书记强调,“加强民族团结,要坚决反对大汉族主义和狭隘民族主义”,“大汉族主义要不得,狭隘民族主义也要不得,它们都是民族团结的大敌”。这一观点在2021年中央民族工作会议上得到进一步强调,“大汉族主义和地方民族主义都不利于中华民族共同体建设”。这两种民族主义都在把握中华民族共同体意识和各民族意识关系、中华民族共同体整体利益和各民

族利益关系方面走了歪路。应当看到,实现中华民族伟大复兴的整体利益才是实现各民族利益的前提与保障。旗帜鲜明地反对“两种民族主义”也是正确把握中华民族共同体意识和各民族意识关系的题中之义。反对“两种民族主义”关键需要强有力的制度保障,对实践中出现的“两种民族主义”苗头性问题给予及时治理。2014年中央民族工作会议上,中央第一次提出“用法律来保障民族团结”。2021年中央民族工作会议进一步提出,“要依法保障各族群众合法权益,依法妥善处理涉民族因素的案事件,依法打击各类违法犯罪行为,做到法律面前人人平等”。民族工作相关部门要对民族歧视、歪曲历史事实挑拨民族关系、以历史虚无主义抹黑中华民族共同体建设等问题进行依法治理,理论界也要加强相关专题研究以正视听,防范“两种民族主义”衍生出的破坏民族团结和中华民族共同体建设的各种问题。

党的十八大以来,习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想中有关正确把握四对重大关系的论断,为探析中华民族共同体的形成动力、建设路径、命运远景提供了理论指引和要求,具有鲜明的时代性、理论性、思辨性和人民性。习近平总书记关于正确把握四对重大关系的系统阐释,是我们理解中国特色解决民族问题道路何以正确的理论指导,也是理解中华民族何以自立于世界民族之林的中国智慧,对现代国家治理具有重要的世界意义。^①

五、扎实做好提升民族事务治理能力的基礎工作

党的十八大以来,党不断推动全面深化改革的广度和深度,国家治理体系和治理能力现代化水平不断提高,党和国家机构职能实现系统性、整体性重构。党的十九届四中全会着眼于党长期执政和国家长治久安,对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出总体擘画,重点部署坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度。在民族工作方面要求“党坚持和完善民族区域自治制度,坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路,坚持把铸牢中华民族共同体意识作为党的民族工作主线,确立新时代党的治藏方略、治疆方略,巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系,促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展”^②。新修订的《中国共产党统一战线工作条例》规定,统战部“统筹协调民族工作,领导民族工作部门依法管理民族事务”。在新一轮党和国家机构改革中,党中央决定国家民委归口中央统战部领导,这是加强党对民族工作集中统一领导的重大举措,也是推动形成全党共同做民族工作格局的重大举措。目前已形成了从中央到地方民族工作部门归口统战部领导的基本格局,彰显了党的领导的政治优势。^③

中央民族工作会议要求,要把党的领导贯穿民族工作全过程,推动形成党委统一领导、政府依法管理、统战部门牵头协调、民族工作部门履职尽责、各部门通力合作、全社会共同参与的新时代党的民族工作格局。要完善民族工作协调机制,形成各有关部门通力协作、齐抓共管的良好局面。要强化干部队伍建设,坚持新时代好干部标准,努力建设一支维护党的集中统一领导态度特别坚决、明辨大是大非立场特别清醒、铸牢中华民族共同体意识行动特别坚定、热爱各族群众感情特别真挚的民族地区和工作队伍,确保各级领导权掌握在忠诚干净担当的干部手中。要抓基层、打基础、固根本,加强基层民族工作机构建设和民族工作力量,加强民族地区基层政权建设,充分发挥基层党组织战斗堡垒作用,确保党的民族理论和民族政策到基层有人懂、民族工作在基层有人抓。^④从传统民族工作模式向新时代民族工作模式的转型与升级。这种转型的一个重要标志,就是把民族工作与民族事务治理从一个部门为主,转变为全党和全国各地、各部门都要抓民族工作,加快民族事务治理体系与治理能力的现代化,实现民族事务治理的新格局。

铸牢中华民族共同体意识这一主线指明了民族事务治理体系和治理能力建设的总目标和新路径。新时代民族工作应围绕稳定和长治久安的总目标推进治理体系与治理能力现代化。一是要坚持和完善民族区域

① 王延中、宁亚芳《正确把握中华民族共同体建设的重大关系》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2022年第5期。

② 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,《人民日报》2021年11月17日。

③ 辛向党《在大统战格局下开展民族工作》,《中国民族》2021年第7期。

④ 中共国家民委党组《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推进新时代党的民族工作高质量发展的纲领性文献——深入学习贯彻习近平总书记在中央民族工作会议上的重要讲话》,《人民日报》2021年11月8日。

自治制度,全面推进依法治国理念在民族地区、民族工作领域的实施,坚持“统一”和“自治”,“民族因素”和“区域因素”相结合,落实好宪法和民族区域自治法的各项规定。二是要推进民族事务治理的法治化,运用法治思维和法治方式解决民族问题,“各族群众自觉按法律办事”,“对一切分裂祖国、破坏社会稳定的行为都要依法打击”。三是要重视和做好城市民族工作,推动建立互嵌式社会结构和社区环境,积极改进工作方式和机制,实现切实保障各民族合法权益和引导少数民族群众自觉遵纪守法协调发展,城市发展和少数民族群众融入城市双赢的局面。四是要加强坚持党的领导,全面加强党的建设,加强人才培养和新时代民族工作干部队伍建设,不断提升民族地区的中国共产党组织执政能力,建立健全民族工作机构设置、完善民族工作领导体制和工作机制。^①

民族工作是政治性、政策性都很强的工作。2021 中央民族工作会议上,习近平总书记强调指出,“要坚持从政治上把握民族关系、看待民族问题”。在 2014 年的中央民族工作会议上,习近平总书记就提出不要泛化民族问题和民族工作要精准化的问题。“要分清楚什么是民族问题,什么不是民族问题,既不能把不是民族问题的问题当成民族问题来处理,也不能把民族问题不当作民族问题来处理,而是什么问题就按什么问题处理,讲政治原则、讲政策策略、讲法治规范。”在 2021 年中央民族工作会议上,习近平总书记进一步提出要进行“三个区分”,提出不要把“一般社会现象与民族现象、一般社会问题与民族问题、一般社会矛盾与民族矛盾”相混淆,对于做好民族工作、处理民族问题(如治理“三化”、反对“三股”势力等)具有极强的针对性,有利于准确把握民族工作的政治定位、政策导向和工作力度,也是加强党对民族工作全面领导的充分体现。

加强和完善党的全面领导,是做好新时代党的民族工作的根本保证,也是铸牢中华民族共同体意识、加强各民族大团结、推进中华民族共同体建设的根本保证。党的十九大之后,党和国家机构进行了重大改革,民族工作的领导体制机制发生了重大转变。中央民族工作会议进一步提出构建党委统一领导、政府依法管理、统战部门牵头协调、民族工作部门履职尽责、各部门通力合作、全社会共同参与的新时代党的民族工作新格局,这是加快民族事务治理体系与治理能力现代化的战略部署。根据民族工作形成新格局、开创新局面的统一部署,要加快完善六项新机制:一是要完善党委统一领导的机制,把民族工作纳入“五位一体”战略布局和“四个全面”总部布局,要纳入党的建设、意识形态工作责任制、政治考察、巡视巡查、政绩考核等各项工作,确保党的领导制度化、具体化。二是要完善政府依法管理的机制,建立地方政府首长联系,甚至直接管理民族工作的制度,发挥好民族事务治理委员会工作职责,把民族事务治理纳入国民经济和社会发展规划,纳入法治建设规划和综合执法范畴。三是完善统战部门牵头协调的机制,统战部门负责把方向、管大局、保落实,党政分工不分家,加强工作协调和衔接。四是完善民族工作部门履职尽责的机制,为党和政府治理民族事务、协调民族关系、处理民族问题当好参谋助手,提出政策建议,落实工作部署,协调有关部门齐抓共建。五是完善各部门通力合作的机制,探索建立民族工作专项协调机制,发挥好民委委员制度的作用。六是完善全社会共同参与的机制。

广泛教育和动员,把全社会各方面的力量汇聚到参与铸牢中华民族共同体意识、推进中华民族共同体建设中来,形成浓厚的社会氛围,让全社会自觉行动起来。这种新格局,就是要切实改变把民族工作当成“一域”(局部)或“单一”工作部门之事,使全党、全国和全社会都要重视起来、行动起来。推进民族事务治理现代化,要坚持法治思维,实现依法治理。要认真贯彻落实宪法精神和依法治国理念,依法保障各族群众合法权益,依法妥善处理涉民族因素的事件,依法打击各类违法犯罪行为,做到法律面前人人平等,不断提高民族工作的法治化水平。法治在新时代民族工作中的地位与作用十分重要,三个“依法”,强调的都是法治精神。坚持法治化应当成为“提升民族事务治理体系和治理能力现代化”的重要内容。无论是“保障”“处理”还是“打击”,都要坚持依法而行。同时,要认识到民族工作与国家统一、社会稳定、国家安全息息相关,积极稳妥处理涉民族因素的意识形态和国家安全问题,坚决防范民族领域重大风险隐患,确保国家统一、民族团结和社会稳定。

伴随工业化、城镇化、现代化进程的不断加快,中国各民族人口在全国范围内大规模流动,民族工作的范围、内涵及内容都在发生着变化。民族地区与其他地区人口的双向流动、少数民族大规模进入城镇和沿海地区,城乡社区,尤其是大中城市中少数民族人口的聚集,各民族嵌入式居住工作格局的扩展,已经极大地改变

^① 王延中、章昌平《新时代民族工作与民族交往交流交融》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2019 年第 5 期。

了“民族地区”“民族工作”的传统内涵。新时代民族工作一定要重心下沉、工作向基层倾斜,要把提升民族工作能力,尤其是基层民族工作能力建设放在突出位置。要加强基层民族工作机构建设,充实民族工作力量,确保党的民族理论和民族政策到基层有人懂,确保民族事务治理在基层有人抓、无盲区,确保基层民族工作有效运转。

进一步加强民族干部队伍建设,是做好新时代民族工作的人才保障。习近平总书记指出,“办好民族地区的事,做好民族工作,要靠好干部”,要靠大批忠于马克思主义、忠于党、忠于人民的干部队伍。2021年中央民族工作会议提出,建设更加广泛的民族工作干部队伍,极大地拓展了民族工作干部的范围,进一步明确提出新时代民族工作干部队伍建设的总体要求。“坚持新时代好干部标准,努力建设一支维护党的集中统一领导态度特别坚决、明辨大是大非立场特别清醒、铸牢中华民族共同体意识行动特别坚定、热爱各族群众感情特别真挚的民族地区干部队伍。”^①同时,提出要更加重视、关心、爱护在条件艰苦地区工作的一线干部。重视培养和用好少数民族干部,对政治过硬、敢于担当的优秀少数民族干部要充分信任、委以重任。这不仅大大拓宽了民族工作干部的范围和视野,而且为民族干部队伍建设指明了方向和路径。当然,民族干部队伍建设的数量很重要,提高质量和能力更关键。要采取切实有效的举措,努力提高民族干部队伍的综合素质、理论素养和综合能力,为开创新时代民族工作新局面提供坚强的人才保障。

六、推进铸牢中华民族共同体意识考核指标体系建设

党的十八大以来,民族事务治理体系治理能力现代化建设持续推进。党和国家高度重视边疆民族宗教统战工作,先后召开了中央民族工作会议、中央统战工作会议、西藏工作座谈会、全国民族工作会议、全国城市民族工作会议、全国宗教工作会议等重要会议,科学分析民族工作、统战工作和宗教工作面临的国内外新形势、新情况、新问题,明确了边疆民族宗教统战工作的指导思想、基本要求、主攻方向,为边疆地区、民族地区的经济社会发展、民族团结、社会稳定和长治久安,巩固和发展最广泛的爱国统一战线,积极引导宗教与社会主义社会相适应,加强城市民族工作等提出了一系列重大战略方针和全面部署。出台了系列促进边疆民族宗教统战工作发展的重要文件和法规条文,《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》《中国共产党统一战线工作条例(试行)》《关于加快发展民族教育的决定》颁布实施,修订了《宗教事务条例》。国家民委、公安部、教育部等国务院各部委颁布施行有关双语教育、公民民族成分登记和推进民族团结进步创建活动“六进”的系列配套文件,实施人才计划等配套工程。将加大对“老、少、边、穷”地区的转移支付和“实施脱贫攻坚工程”纳入国家“十三五”规划。实施《关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》,对沿边重点地区开发开放、兴边富民行动提出支持,推动实现稳边安边兴边的具体举措。从中央密集召开的各项专题会议到党的十九大,涉及民族工作的内容之多,对民族工作的重视程度之高,均达到了前所未有的高度。

民族地区政治建设定位明确,重点突出,技术路线方向日益明晰。民族工作的领导体制和日常工作机制逐步完善。党加强对民族工作全面领导,民族地区中国共产党党组织的执政能力在不断提升,思想、组织、制度等方面的建设得到加强。各级统战部、人大、政府和政协中的民族工作机构设置逐步完善,形成了党委领导、政府负责、各部门协同配合、全社会通力合作的民族工作格局。涉疆涉藏工作座谈会、中央民族工作会议等会议机制,民族团结进步表彰等表彰机制,少数民族文艺汇演、传统体育运动会、逢十周年庆祝活动等活动机制不断完善。大力推进民族事务治理的法治化。健全民族工作法律法规体系,推进民族事务治理法治化;依法维护各民族平等权利,强化对各民族公民权益的司法保障;加强对法律法规和民族政策执行情况的监督检查,营造良好的法制环境;依法有力打击“三股势力”渗透破坏活动。不断加强少数民族干部队伍建设,依法保障少数民族平等、积极参与管理国家和社会事务的权利。

在制度建设持续推进的同时,还需要不断发展监督和检查技术,以不断提升民族事务治理体系和治理能力现代化水平。中央重大战略部署的指标体系研究是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,也是哲学社会科学服务国家发展战略的必然要求。

在民族工作领域,目前可供借鉴的唯一指标体系是国家民委发布的《全国民族团结进步示范市(地、州、

^① 中共国家民委党组《以铸牢中华民族共同体意识为主线 推进新时代党的民族工作高质量发展的纲领性文献——深入学习贯彻习近平总书记在中央民族工作会议上的重要讲话》,《人民日报》2021年11月8日。

盟)、县(市、区、旗)测评指标》。该指标体系完整准确全面贯彻习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想,对《全国民族团结进步示范州(地、市、盟)测评指标(试行)》(民办发〔2020〕4号印发)和《全国民族团结进步创建活动示范县(市、区、旗)测评指标》(民委发〔2014〕94号印发)进行了修订完善。修订后的测评指标突出铸牢中华民族共同体意识这条主线,强调对西部地区、东中部地区进行分类考核。

推进中华民族共同体建设是一个非常复杂的系统工程,是中国共产党百年来持续推进的伟大历史进程,也是中华民族伟大复兴道路上必将实现的目标。铸牢中华民族共同体意识涉及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设“五位一体”总体布局,涉及全面建设社会主义现代化国家、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党“四个全面”战略布局。建立铸牢中华民族共同体意识“和融指数”及测评评价指标体系应遵循以下原则:

第一,目的性与科学性相结合:建立监测评价指标体系的目的,是将铸牢中华民族共同体意识这一主线转变为可以量化的指标,并通过对这些指标的监测、分析,指导铸牢中华民族共同体意识各项工作的开展,监测铸牢中华民族共同体意识的实际进展。

第二,综合性与发展性相结合:铸牢中华民族共同体意识这一主线具有丰富的内涵,必须涵盖经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设各个方面,提炼出概括性较强的综合性指标。同时还需要伴随中华民族伟大复兴的进程不断调整,设计揭示中华民族共同体建设根本性、结构性问题的核心指标,并在时代发展中不断丰富完善。

第三,可行性与创新性相结合:铸牢中华民族共同体意识必须着眼于民族工作实际,反映中华民族共同体建设进程,因此必须立足于现有统计渠道,尽可能利用已有的统计数据。同时,必须考虑到铸牢中华民族共同体意识工作的创新性,开拓新的数据渠道和材料分析方法。

习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想体系和新时代铸牢中华民族共同体意识的重点任务涵盖了:经济方面,同步现代化;精神文化方面,推进中华民族共有精神家园建设;社会方面,促进各民族交往交流交融;治理方面,提升民族事务治理体系和治理能力现代化;政治方面,维护国家主权安全发展利益;领导和组织方面,加强和完善党的全面领导。这六个方面指明了铸牢中华民族共同体意识的重点领域,确定了中华民族共同体的各项特征。为考察铸牢中华民族共同体意识推进情况,衡量中华民族共同体建设状况提供了科学的指标体系。

立足于习近平总书记关于加强和改进民族工作重要思想的科学指引和新时代铸牢中华民族共同体意识重点任务的具体要求,笔者将上述六项重点工作转化为六项二级指标。分别为:经济指标、精神文化指标、社会指标、治理指标、政治指标、领导组织指标。具体涵盖了24项三级指标。

(1)经济方面,围绕“同步现代化”设计了创新民族地区发展理念、推动民族地区融入新发展格局、推动民族地区高质量发展、提高公共服务保障能力和水平、加强新时代安边固边兴边工作。

(2)精神文化方面,围绕“推进中华民族共有精神家园建设”设计了培育和践行社会主义核心价值观、增强中华文化认同、全面推广普及国家通用语言文字、营造各民族共同走向现代化的社会氛围。

(3)社会方面,围绕“促进各民族交往交流交融”设计了推动各民族人口流动融居、加快构建互嵌式社会结构和社会环境、持续深化民族团结进步创建工作、做好城市民族工作。

(4)治理方面,围绕“提升民族事务治理体系和治理能力现代化”设计了坚持和完善民族区域自治制度、健全民族政策和法律法规体系、坚持依法治理民族事务。

(5)政治方面,围绕“维护国家主权安全发展利益”设计了坚决维护国家统一和安全、守好意识形态阵地、提高防范化解风险隐患能力。

(6)领导组织方面,围绕“加强和完善党的全面领导”设计了切实统一思想认识、完善民族工作体制机制、加强干部人才队伍建设、加强民族地区基层组织和政权建设、加强监督检查。

铸牢中华民族共同体意识和融指数指标体系包含工作和成效两大内容。从铸牢中华民族共同体意识推进情况来看,这些指标必须涵盖新时代党的民族工作高质量发展的重点工作任务,是各级党和政府开展民族工作的重点内容,因此具有工作情况考察验收的特点。从衡量中华民族共同体建设状况出发,这些指标必须反映推进中华民族共同体建设的社会现实,是各民族在中华民族大家庭中像石榴籽一样紧紧抱在一起的现实体现,因此具有社会统计的特点。因此,本研究中将24项三级指标细化为铸牢中华民族共同体意识工作

和铸牢中华民族共同体意识成效两大类(参见表 1) 。

表 1

一级指标	二级指标		三级指标	
	指标	内涵	指标	内涵
铸牢中华民族共同体意识和融指数指标体系	经济指标	推动各民族共同走向社会主义现代化	发展理念创新情况	创新民族地区发展理念
			民族地区融入新发展格局情况	推动民族地区融入新发展格局
			民族地区高质量发展情况	推动民族地区高质量发展
			公共服务保障情况	提高公共服务保障能力和水平
			边疆安全稳定发展情况	加强新时代安边固边兴边工作
	精神文化指标	推进中华民族共有精神家园建设	社会主义核心价值观培育和践行情况	弘扬中华民族伟大精神
			中华文化认同情况	增强中华文化认同
			推广普及国家通用语言文字情况	全面推广普及国家通用语言文字
			各民族共同走向现代化的社会氛围	营造各民族共同走向现代化的社会氛围
	社会指标	促进各民族广泛交往交流交融	各民族人口流动融居情况	推动各民族人口流动融居
			互嵌式社会结构和社会环境构建情况	加快构建互嵌式社会结构和社会环境
			民族团结进步创建情况	持续深化民族团结进步创建工作
			城市民族工作情况	做好城市民族工作
	治理指标	提升民族事务治理体系和治理能力现代化水平	坚持和完善民族区域自治制度情况	坚持和完善民族区域自治制度
			民族政策和法律法规体系发展情况	健全民族政策和法律法规体系
			依法治理民族事务情况	坚持依法治理民族事务
	政治指标	维护国家主权安全发展利益	维护国家统一和安全情况	坚决维护国家统一和安全
			守好意识形态阵地情况	守好意识形态阵地
			防范化解风险隐患能力情况	提高防范化解风险隐患能力
	领导组织指标	加强和完善党的全面领导	统一思想认识情况	切实统一思想认识
			完善民族工作体制机制情况	完善民族工作体制机制
			干部人才队伍建设情况	加强干部人才队伍建设
			民族地区基层组织和政权建设情况	加强民族地区基层组织和政权建设
			监督检查情况	加强监督检查

铸牢中华民族共同体意识和融指数指标体系包含正面和负面两大维度。习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想是新时代开展民族工作的科学指引,铸牢中华民族共同体意识是新时代党的民族工作的主线。对这一科学指引、这一主线完整准确全面贯彻决定了民族工作的成效,也决定了中华民族共同体建设的进展。习近平总书记强调,党的民族工作创新发展,就是要坚持正确的,调整过时的,更好保障各民族群众合法权益。是否坚持正确的,能否科学调整过时的,必然影响到中华民族共同体建设的进展。习近平总书记强调,要正确把握共同性和差异性的关系,增进共同性、尊重和包容差异性,是民族工作的重要原则。是否正确把握共同性和差异性的关系,以及是否正确把握中华民族共同体意识和各民族意识的关系、中华文化和各民族文化的关系、物质和精神的关系,必然影响到中华民族共同体建设的进展。因此,本研究中将所有三级指标均赋予是否有利于铸牢中华民族共同体意识两个维度。

党的十八大以来,习近平总书记在多次讲话中反复强调,建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴绝不是靠敲锣打鼓、轻轻松松就可以实现的。如何把 56 个民族的 14 亿各族人民团结凝聚起来,继续依

靠顽强拼搏和不懈奋斗实现社会主义现代化强国建设的新成就,其难度和困难不亚于第一个百年。在这种背景下,中央民族工作会议从四个“必然要求”出发,进一步强调铸牢中华民族共同体意识,以应对实现中华民族伟大复兴过程中民族领域可能发生的风险挑战。同时,在党的历史上第一次明确提出推进中华民族共同体建设,努力增进各民族对中华民族的自觉认同,推动中华民族成为认同度更高、凝聚力更强的命运共同体。把铸牢中华民族共同体意识与推进中华民族共同体建设结合起来,统一谋划部署,为新时代民族工作高质量发展指明了正确方向,提供了根本遵循。

(责任编辑:于文哲 责任校对:于文哲)

A Research on the Modernization of China's Ethnic Affairs Governance in the New Era

WANG Yan-zhong, ZHANG Shao-chun

(*Institute of Ethnology and Anthropology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100081, China*)

Abstract: The governance of ethnic affairs is an important part of national governance. The CPC attaches great importance to ethnic issues and governance of ethnic affairs, and has embarked on a correct path to solve ethnic problems with Chinese characteristics. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC), the Party has established the basic ideas of strengthening and improving the Party's ethnic work in the new era with the main line of building a strong sense of the Chinese national community, which has provided a fundamental basis for improving the modernization level of the governance system and governance capacity of ethnic affairs. Focusing on the connotation, development, objectives, tasks, major relations, basic work, assessment indicators and other issues of the modernization of governance of ethnic affairs, the report comprehensively reviewed the development of the modernization of governance of ethnic affairs in China, and pointed out three basic goals and main tasks of adhering to and improving the system of regional ethnic autonomy, formulating and implementing differentiated regional support policies, building a united front-work pattern, and jointly building a governance and sharing system for ethnic affairs. The ideas and suggestions for future work are put forward.

Key words: ethnic affairs; casting the consciousness of the Chinese national community; governance system; governance capacity; modernization